

# Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias de la Educación y de la Comunicación Social

Licenciatura en Periodismo

Periodismo y Poder legislativo

## **Incidencia de la agenda periodística en el debate y sanción de leyes**

El tratamiento de noticias con respecto al tema del hambre y la desnutrición realizado por los diarios Clarín y La Nación, y su incidencia en la sanción de la Ley del Hambre más Urgente.



Realizado por: Vera Marinoni

Cátedra: Prof. Lic. Erica Walter y Prof. Leonardo Cozza

Asignatura: Seminario de Investigación Periodística

Comisión: T.M

Tutor/a designado de la tesina: Prof. Dra. Graciela M. Paredes

Lugar y fecha: Buenos Aires, noviembre de 2007

Dirección de mail: veramr@fibertel.com.ar

Teléfono del alumno, 4803-7148

**Abstract:**

**Título:** Incidencia de la agenda periodística en el debate y sanción de leyes. El tratamiento de noticias con respecto al tema del hambre y la desnutrición realizado por los diarios Clarín y La Nación, y su incidencia en la sanción de la ley del Hambre más Urgente.

**Resumen:** El trabajo considera que el tratamiento periodístico del tema de la desnutrición, realizado por los diarios Clarín y La Nación influyó para acelerar el debate y sanción de la Ley del Hambre más Urgente. En tal sentido se realiza un análisis de contenido de las noticias publicadas por ambos diarios y de los proyectos de ley sobre el tema presentados en el Congreso, durante el año 2002.

**Palabras clave:** Agenda building, iniciativa popular, ley del Hambre más Urgente.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

### Agradecimientos:

A la directora de la carrera Prof. Lic. Erica Walter por darme la tutora que necesitaba.

A mi tutora Prof. Dra. Graciela Paredes por acompañarme en este proceso con su excelencia académica, su calidez y su sentido del humor.

A mi marido y mis cuatro hijos por su apoyo.

A mis amigos María y Dany por su confianza.

Para todos ellos mi agradecimiento.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

# Índice

## Introducción

7

## Capítulo 1

1. La desnutrición, un tema social urgente	12
1.1. Antecedentes políticos, económicos y sociales de la crisis	12
1.2. Radiografía del hambre	15
1.3. Historia de las políticas alimentarias	18
1.3.1. Programas de comedores	19
1.3.2. Programas basados en la distribución de Cajas o Bolsones de alimentos	20
1.3.3. Programas basados en transferencias de ingresos	21
1.4. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional	22
1.5. Desarrollo de la campaña de iniciativa popular y del proyecto de ley del Hambre más Urgente	24
1.5.1. Cronología	25
1.6. Porqué realiza la campaña el diario LA NACIÓN	27

## Capítulo 2

2. Agenda setting	29
2.1. Etapas de la investigación sobre los medios de comunicación	29
2.2. La teoría de la agenda setting	31
2.3. Elementos involucrados en el proceso de canalización periodística	33
2.3.1. Tipología de temas de agenda	33
2.3.2. Tipos de agenda	35
2.3.3. Modos de canalizar	36
2.3.4. Secuencia temporal de la convergencia de agendas	36
2.4. Factores circunstanciales capaces de modificar el efecto de agenda setting	38
2.5. Estado de la cuestión: conclusiones y límites del modelo de agenda setting	40
2.6. Campaña de medios	42

### Capítulo 3

3. Agenda building	44
3.1. Modelo de agenda building	46
3.2. Etapas en el proceso de agenda building	47
3.2.1. Etapa de creación del asunto	47
3.2.2. Etapa de expansión	48
3.2.3. Etapa de entrada en la agenda	50
3.3. Relaciones entre las agendas periodística, pública y política	51
3.4. Las agendas periodística, pública y política según los interesados	54

### Capítulo 4

4. Metodología de la investigación	58
4.1. Técnicas de investigación	60
4.2. Análisis de contenido de la agenda de los medios	60
4.3. Análisis de contenido de la agenda parlamentaria	63

### Capítulo 5

5. La desnutrición. Agenda de los medios y agenda parlamentaria	65
5.1. Agenda de los medios de comunicación: resultados del análisis de contenido	65
5.1.1. Diario LA NACIÓN	65
5.1.1.1. Análisis cuantitativo	65
5.1.1.2. Análisis cualitativo	66
5.1.2. Diario Clarín	80
5.1.2.1. Análisis cuantitativo	80
5.1.2.2. Análisis cualitativo	81
5.1.3. Etapas del proceso de agenda building en los resultados	93
5.1.3.1 Etapa de creación del asunto	93
5.1.3.2. Etapa de expansión	94
5.1.3.3. Etapa de entrada en la agenda	101
5.2. Agenda del parlamento: resultado del análisis de contenido	102
5.2.1. Proyectos de ley de la Cámara de diputados	102

5.2.1.1. Año 2001	102
5.2.1.2. Año 2002	103
5.2.2. Proyectos de la Cámara de senadores	104
5.2.2.1. Año 2001	104
5.2.2.2. Año 2002	104
5.3. Análisis de iniciativas populares entre 2001 y 2002	106
5.4. Evaluación de la hipótesis	107
 Conclusión	 109
 Bibliografía	 113
 Apéndices	
I- Entrevistas	117
II- Titulares del diario LA NACIÓN	131
Planilla 1: año 2001	131
Planilla 2: año 2002	132
III- Titulares del diario Clarín	138
Planilla 3: año 2001	138
Planilla 4: año 2002	138
 Anexos	
I- Texto completo de la ley 25.724. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional	142
II- Texto completo de la ley 24.747. Iniciativa legislativa popular	147
III- Formación y sanción de leyes	151
Figura 3: Formación de leyes	162
IV- Registro de identificación de los diarios	163
V- Trámite legislativo: expedientes 7551-D-2001 y 0153-CD-2002	165
VI- Antecedentes de iniciativa popular	166



## Introducción

El objetivo de esta tesina es comprobar si la agenda periodística de los diarios Clarín y La Nación tuvo algún tipo de influencia en el debate y sanción de la ley del Hambre más Urgente en el año 2002.

Hay que recordar que a partir de octubre de 2001, los argentinos se encontraron inmersos en una crisis social e institucional histórica. La misma, traducida en cifras por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), reveló que desde 1976 hasta el 2001, la pobreza y el desempleo se quintuplicaron, y el poder adquisitivo de los salarios bajó a la mitad. En consecuencia la situación alimentaria de la población se vio seriamente afectada y, en particular, se agudizó el problema de la desnutrición infantil.

Ante este panorama cabe la pregunta: ¿cómo se desempeñaron los medios de comunicación?

En estas circunstancias algunos medios y organizaciones no gubernamentales se aliaron para forzar la voluntad política de sancionar leyes e impulsar políticas públicas en los temas ligados al bien común.

Para ello, los medios debieron asumirse como un servicio público. Este papel puede darse de diversos modos: el más frecuente es promover campañas solidarias que juntan donaciones para sectores necesitados. El más novedoso es el que desde el compromiso impulsa herramientas de participación ciudadana, como la iniciativa popular, que fuerzan la voluntad política e inciden en las políticas públicas.

Para las organizaciones no gubernamentales las alianzas estratégicas con los medios les permiten alcanzar escala masiva en sus acciones, que sin la prensa quedarían reducidas a actividades de limitado impacto social.

Además, según Denis Mc Quail, en determinadas circunstancias históricas el efecto y poder de los medios pueden ser mayores y dado que la gente suele enterarse de las crisis por los medios, también es muy probable que aumente la dependencia de los medios de

comunicación como fuente de información y de orientación. Agrega este autor: "en condiciones de tensión y de incertidumbre, el gobierno y el mundo empresarial, o bien otras élites y grupos de presión, pueden tratar de utilizar los medios de comunicación para influir y controlar."<sup>1</sup>

Por otra parte, los medios, en forma cotidiana, presentan al público, en sus contenidos, aquello sobre lo que se puede tener una opinión y discutir. De esta manera los medios muestran gran parte de la realidad social que escapa a las esferas de experiencia del mundo que tienen las personas.

Esta modalidad de los medios es la que describe "la hipótesis de la agenda setting", planteada por Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw en 1972. La misma, según lo establece Mauro Wolf, sostiene que "los media, al describir y precisar la realidad externa, presentan al público una lista de todo aquello en torno a lo que tener una opinión y discutir."<sup>2</sup>

La relevancia de este procedimiento y por lo cual merece ser investigado en la tesina, consiste en que tiene la función de seleccionar los temas de importancia social y enfocar la atención pública movilizándola hacia la toma de decisiones. En otras palabras, señala un problema de importancia para la sociedad que reclama una solución.

Paralelo al enfoque anterior, es importante analizar una segunda perspectiva sobre la canalización institucional o agenda building, mediante la cual se estudia cómo son influidas las élites políticas de una sociedad en su proceso de establecer unas prioridades de atención. Se trata de entender cómo un tema de preocupación pública alcanza el rango de prioridad institucional.

Según apunta José Luis Dader, en su trabajo *La canalización o fijación de la agenda por los medios*, "el enfoque de la canalización institucional le da cada vez más importancia a la influencia de la agenda de los medios sobre los procesos de decisión

<sup>1</sup> Denis Mc Quail, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Buenos Aires, Paidós, 1985. p.325.

<sup>2</sup> Mauro Wolf, *La investigación de la Comunicación de Masas*, México, Paidós, 1996. p.163.



institucional.”<sup>3</sup> Es en este punto en el que los medios de comunicación actuarían planteando las demandas sociales insatisfechas y presionando sobre el poder del Estado para que las resuelva. Por esta razón la teoría de agenda building constituye una herramienta útil para analizar la influencia de los medios en el poder legislativo.

Es necesario aclarar que el foco del estudio se centrará en la influencia que los diarios ejercen sobre el poder legislativo, y no sobre el público en general. Según Miquel Rodrigo Alsina, “hay que tener en cuenta que los efectos no sólo tienen como destinatario al público en general, sino que también se dan sobre las instituciones políticas.”<sup>4</sup>

En este sentido, resulta revelador para ilustrar cómo las noticias del día motivan gran parte de las ideas de los legisladores, el testimonio de Viviana Caminos, asesora política de la ex diputada Graciela Ocaña quien explica:

Los proyectos de ley pueden responder a dos orígenes diferentes: por un lado, están aquellos que se generan a partir de una consideración previa, que son estudiados a lo largo del tiempo, y que son consecuencia de la investigación promovida desde los equipos técnicos de los distintos diputados. Por otro lado, se encuentran aquellos que tienen que ver con lo mediático. Cuando un tema específico se instala en los medios masivos, automáticamente se presentan muchos proyectos relacionados con dicho tema, pero esto no sucede solamente dentro del ARI (Argentina por una República de Iguales), sino que es algo común a la totalidad de los partidos políticos. De alguna manera, el trabajo parlamentario está condicionado por lo que aparece en los medios: los asesores políticos tienen que leer todos los días el diario para presentar proyectos relacionados con los intereses inmediatos de la opinión pública.<sup>5</sup>

Por último, si se pudiera corroborar que la agenda parlamentaria es influida por los medios significaría que éstos tienen un poder importante en la definición de las políticas públicas.

Por lo explicado anteriormente, la hipótesis es la siguiente:

<sup>3</sup> José Luis Dader, *La canalización o fijación de la agenda por los medios*. En Alejandro Muñoz-Alonso y Cándido Monzón, *Opinión pública y comunicación política*. Madrid, Eudema, 1991, p. 299.

<sup>4</sup> Miquel Rodrigo Alsina, *La construcción de la noticia*, Barcelona, Paidós, 1989, p.75.

<sup>5</sup> Juan Ignacio Morelli, *El impacto de los Medios de Comunicación en la opinión pública*. Disponible en Internet en: <http://www.ciudadpolitica.com/article.php?storyid=249> Consultado el 28 de octubre de 2003.

*El tratamiento de noticias con respecto al tema de la desnutrición en la Argentina realizado por los diarios Clarín y La Nación aceleró el tratamiento y posterior sanción de la "Ley del Hambre más Urgente" por el Congreso en el año 2002.*

En el primer capítulo se desarrolla el contexto político y económico que dio origen a la grave crisis social ocurrida en el año 2002 y que tuvo como consecuencia el deterioro de la situación alimentaria en la Argentina. Se analizan las políticas alimentarias vigentes y la nueva ley 25.724, que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.

Asimismo, se analizan los actores sociales involucrados en la campaña de iniciativa popular el Hambre más Urgente para la presentación del proyecto de ley ante el Congreso. Por último, se realiza una entrevista al subdirector adjunto del diario La Nación para conocer los motivos del diario para realizar la campaña del Hambre más Urgente.

En el segundo capítulo se explica la teoría de agenda setting o la fijación de agenda, cómo se desarrolló y cuáles son sus aspectos más relevantes. Además se explica el concepto de campaña de medios y sus objetivos.

En el tercer capítulo, se define el concepto de agenda building, así como también, se evalúan las relaciones entre las tres agendas periodística, pública y parlamentaria. En este sentido se realizan entrevistas a una periodista especializada en parlamento y a un ex legislador para comprender mejor la dinámica que se establece entre las agendas diferenciadas.

En el cuarto capítulo se explica el modelo de investigación aplicado. La investigación se compone de dos estudios, basados en la técnica de análisis de contenido: a) análisis de contenido de la agenda de los medios (análisis cuantitativo de frecuencia de noticias y análisis cualitativo de titulares y textos) y b) análisis de contenido de la agenda parlamentaria. Asimismo, esos estudios se complementan con el análisis de las iniciativas populares presentadas ante el Congreso durante el período estudiado.

En el quinto capítulo se realiza el análisis del tema de la desnutrición en las agendas de los diarios La Nación y Clarín, antes y después de la campaña del Hambre más Urgente.

Asimismo, se verifica la agenda parlamentaria para este tema dentro del período estudiado. El caso sirve para discutir qué tipo de influencia tienen los medios en la generación de políticas públicas y en qué condiciones se produce.

Para terminar, se presentan las conclusiones de todo lo desarrollado y se define la validez de la hipótesis.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Capítulo 1

### 1. La desnutrición, un tema social urgente

En primer lugar, el objetivo de este capítulo es hacer una breve descripción del contexto político y económico que dio origen a la grave crisis social ocurrida en el año 2002, para poder comprender las causas del enorme deterioro de la situación alimentaria en la Argentina. Asimismo, se definirá qué es la desnutrición y cuáles son sus consecuencias a largo plazo.

En segundo lugar, se hará un repaso de las políticas alimentarias implementadas a lo largo de la historia para analizar las debilidades de las mismas y confrontarlas con la nueva ley 25.724, que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, como instancia de articulación de los programas alimentarios existentes. Se hará una síntesis del contenido de la misma.

Luego se presentaran los actores sociales involucrados en la campaña de iniciativa popular el Hambre más Urgente para la presentación del proyecto de ley ante el Congreso. Se explicará brevemente qué es una iniciativa popular. Se dará una cronología que destaca las fechas clave hasta lograr la sanción de la ley. Por último se expondrá cuáles fueron los motivos del diario La Nación para realizar la campaña.

#### 1.1. Antecedentes políticos, económicos y sociales de la crisis

El tratamiento y la posterior sanción de la ley del Hambre más Urgente se dieron en un contexto social caracterizado por elevados niveles de pobreza, indigencia y desempleo. En el año 2002 estos índices alcanzaron valores históricos, demostrando que más de la mitad de la población argentina se encontraba afectada por estos males. En este marco, el problema del hambre y la desnutrición alcanzaron una repercusión en la opinión pública como no ocurría desde fines de los '80.

Según el informe titulado "Hambre en Argentina"<sup>1</sup>, elaborado por el Banco Mundial, existe una fuerte relación entre la pobreza y el hambre. Los investigadores Ariel Fiszbein y Paula Inés Giovagnoli apelan a una definición internacionalmente aceptada del problema: *"el hambre es una sensación desagradable o dolorosa causada por la falta de alimentos. Esta falta de alimentos viene provocada por la ingesta irregular e insuficiente de comidas dada la imposibilidad monetaria de adquirirla"*. Así, sostienen que *"en la Argentina el hambre es fundamentalmente un problema de falta de ingresos"*.

En este punto es necesario exponer brevemente los acontecimientos políticos y económicos que dieron origen a esta profunda crisis social. En el plano político, esta ley surgió durante la presidencia interina del Dr. Eduardo Duhalde, quien asumió el cargo tras la renuncia del Dr. Fernando De la Rúa, ocurrida el 20 de diciembre de 2001.

La salida del gobierno de De La Rúa fue el desenlace de una violenta crisis institucional que comenzó a gestarse el 6 de octubre de 2000, con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, tras el escándalo por el supuesto pago de coimas para la sanción de la ley de reforma laboral<sup>2</sup> en mayo. Esto debilitó a la Alianza, coalición gobernante, frente a la fuerte oposición ejercida por el Partido Justicialista. La derrota en las elecciones legislativas agudizó aún más esta división.

Con respecto al origen de la crisis económica conviene remontarse al anterior período de gobierno. Durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) la Argentina adoptó una política económica neoliberal, sostenida por la ley de convertibilidad, sancionada en 1991, que estableció la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense.

Este modelo económico le permitió al gobierno neutralizar la inflación existente, que había alcanzado picos históricos durante la presidencia de Raúl Alfonsín, y a su vez, le aportó un gran caudal de fondos, producto de la privatización de las empresas de servicios públicos. El achicamiento del sector estatal contribuyó a incrementar el desempleo sin que se adoptaran medidas que garantizaran la reinserción laboral.

<sup>1</sup> Ariel Fiszbein, Paula Giovagnoli, "Hambre en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 43, No. 172 Enero - Marzo, 2004, pp. 637-656.

<sup>2</sup> Argentina, Ley 25.250, Reforma Laboral, Buenos Aires, Boletín Oficial, 29 de mayo de 2000.

La apertura irrestricta de las importaciones favoreció a la intermediación comercial y a los sectores financieros, atraídos por las elevadas tasas de interés en pesos convertibles al dólar. En cambio, los productores nacionales se vieron imposibilitados de competir con economías altamente industrializadas, generándose una expansión desigual con caída del empleo y del salario real.

Estas medidas económicas se instrumentaron con el aval del Fondo Monetario Internacional y los principales organismos internacionales de crédito. Durante esta etapa fue ministro de economía Domingo Cavallo (1991-1996), quien adquirió un peso político propio a raíz de esta gestión.

La campaña presidencial que llevó a la Alianza al gobierno basó su propuesta en la posibilidad de continuar con esta política económica garantizando transparencia, para diferenciarse de la corrupción que imperó durante el menemismo. Sin embargo, la profundización de esta política llevó al gobierno de De la Rúa a adoptar medidas que generaron un rechazo mayoritario en la población: flexibilización laboral, recortes a los planes sociales, reducción de los salarios estatales, entre otras.

El gasto público excesivo y la falta de ingresos por privatizaciones llevaron al Estado a endeudarse con las entidades internacionales de crédito. Asimismo las inversiones extranjeras se redujeron a partir de 1995, tras la crisis económica mexicana conocida como *efecto tequila*.

En marzo de 2001 el gobierno ofreció la cartera económica a Domingo Cavallo, esperando que su figura lograra el consenso necesario para contener el gasto, alcanzar el equilibrio fiscal y afianzar la convertibilidad. Para ello el poder legislativo concedió al ejecutivo facultades extraordinarias, conocidas como *superpoderes*. En consecuencia, el gobierno obtuvo un crédito por 1500 millones de dólares para cumplir con los compromisos externos, garantizando la continuidad de la ayuda financiera.

El gobierno acordó con el FMI el cumplimiento de un plan económico de *déficit cero* a cambio de un nuevo crédito de 8000 millones de dólares. Sin embargo, De la Rúa

no contaba con el respaldo político necesario para cumplir con las metas fijadas, por lo que no se concretó el préstamo. La crisis de confianza generada por esta situación llevó al retiro progresivo de capitales.

En diciembre de 2001 el gobierno impuso la restricción sobre la libre disponibilidad de los depósitos bancarios, fijando límites a la extracción de dinero. Esta medida, conocida popularmente como *corralito*, fue el detonante de masivas protestas callejeras de la clase media, que se sumaron a las de los sectores populares en reclamo de trabajo y ayuda social.

Para poder controlar el creciente descontento social, el gobierno decretó el estado de sitio en la segunda quincena de diciembre e intentó un acuerdo político con la oposición, buscando una salida a la conflictiva situación. Pese a esto, las manifestaciones no pudieron ser contenidas y los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad provocaron la muerte de 27 personas, forzando la renuncia del presidente y sus ministros.

En un contexto de fragilidad institucional, Duhalde asumió la presidencia interina el 1 de enero de 2002, con el compromiso de formar un gobierno de unidad nacional que incluyera representantes de otras agrupaciones políticas, hasta completar el mandato presidencial. En este sentido convocó a la Mesa del Diálogo Argentino para lograr consenso y recuperar la confianza de la sociedad.

El 6 de enero el Congreso sancionó la ley 25.561 declarando la emergencia pública en materia social, económica y financiera, modificando las condiciones fijadas por la ley de convertibilidad. Habiéndose declarado el default, durante 2002 continuaron las negociaciones con el FMI sin resultados positivos.

Asimismo, la elevada tasa de desempleo y la creciente pobreza llevaron al gobierno a decretar la emergencia nacional en materia alimentaria, sanitaria y ocupacional. También, se creó un programa de subsidios para los jefes y jefas de hogar desocupados, buscando atender las necesidades más urgentes de estos sectores.

## 1.2. Radiografía del hambre

El agravamiento de la situación alimentaria durante 2002 estuvo vinculado con el aumento en los precios de los alimentos, el deterioro de los ingresos y, como resultante de ambos, el crecimiento de la pobreza e indigencia.<sup>3</sup>

A partir de febrero de ese año los precios de los alimentos crecieron más que el resto de los bienes. Estos aumentaron un 69%, mientras que los precios generales de los bienes aumentaron un 44%; y afectaron especialmente los productos de la canasta básica de alimentos, según el informe del Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI)<sup>4</sup>. En consecuencia, los hogares pobres que proporcionalmente gastaban más en alimentos fueron los que más padecieron.

Una de las variables que más influyó fue la devaluación del peso frente al dólar. En general, la devaluación de cualquier moneda actúa como una medida que favorece a los sectores exportadores, haciendo más competitivas sus operaciones y encareciendo el costo local de los productos que tienen componentes importados.

Entre los principales productos de exportación de la economía local se encuentran la soja, el trigo, las carnes y en menor medida los lácteos, que a su vez forman parte de la canasta básica. Con la devaluación, los precios de estos alimentos -transables o commodities- se encarecieron en el mercado interno, ya que los valores de exportación actuaron como referencia de precio arrastrando los costos locales.

Por otra parte, la desocupación entre 1993 y el 2003 se duplicó pasando del 7% al 14.3%; y entre 2001 y 2002 registró su mayor alza al pasar del 18% al 21%. El 33% de los asalariados trabajaba en la informalidad y el 45,1% no tenía jubilación.

---

<sup>3</sup> Metodología para la estimación de la pobreza. Se define como pobre a aquel hogar cuyos ingresos mensuales son inferiores a un valor - línea de pobreza - que se supone suficiente para cubrir una serie de gastos básicos. Para determinarlo se parte de la valoración de una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y se agrega otro monto que representa el gasto en bienes no alimentarios, conformando así una Canasta Básica de Bienes y Servicios. La Canasta Básica de Alimentos es entonces el eje a partir del cual se estima la pobreza. Aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al valor de la CBA son considerados indigentes y aquellos que la superan pero no alcanzan a cubrir el costo de la canasta total de bienes y servicios son pobres. Fuente: INDEC

<sup>4</sup> Alejandro O'Donnell, Sergio Britos, "CESNI, la crisis, el hambre y el mañana", *Boletín CESNI* Vol. 12, Diciembre, 2002, p.8.